

Kampf gegen Terrorismus: Katalysator für einen Wandel der NATO und eine sicherheitspolitische Zukunft gemeinsam mit Rußland? Widersprüche und offene Fragen

Plate, Bernard von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Plate, B. v. (2002). *Kampf gegen Terrorismus: Katalysator für einen Wandel der NATO und eine sicherheitspolitische Zukunft gemeinsam mit Rußland? Widersprüche und offene Fragen*. (SWP-Studie, S 28). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261803>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Bernard von Plate

Kampf gegen Terrorismus: Katalysator für einen Wandel der NATO und eine sicher- heitspolitische Zukunft gemeinsam mit Rußland?

Widersprüche und offene Fragen

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

**Neue sicherheitspolitische Herausforderungen –
unsichere Kooperationsaussichten 7**

Ein Einmischungsgebot? 9

**Welche Zukunft für die NATO als Bündnis und als
Kooperationspartner? 11**

Die NATO zwischen Momentaufnahme und
längerfristigem Trend 11

Die NATO – ein politisches Konsultationsforum? 12

Unilateralismus versus NATO? 13

Eindeutige Attacken, aber unklare Antworten 15

**Sicherheitspolitik Rußlands zwischen NATO, USA
und ESVP 17**

Rußland – NATO: Zur Asymmetrie der Interessen 18

Kollektive Sicherheit – ein Ziel vergangener
Zeiten? 19

Rußland zwischen NATO und bilateralen Beziehungen
zu den USA 20

Die ESVP – der bevorzugte Partner? 22

**Kampf gegen Terrorismus: Katalysator für einen Wandel der NATO und eine sicherheitspolitische Zukunft gemeinsam mit Rußland?
Widersprüche und offene Fragen**

Es ist nicht mehr, wie es mal war, und es wird auch nicht wieder so sein! Die Entwicklung hat einen Sprung gemacht und die Ereignisse mit dem Etikett »historisch« versehen. Ein Tag wird zur »Zeitenwende«. Der 11. September 2001 war – das jedenfalls wird landauf, landab behauptet – solch ein Datum. Die sicherheitspolitische Landschaft sei grundlegend verändert und die Tür zwischen Rußland auf der einen und der NATO auf der anderen Seite weit über das 1997 in der Grundakte vereinbarte Maß hinaus aufgestoßen worden. Vieles scheint möglich und notwendig geworden zu sein, was bis dahin allenfalls als ferne Zukunft gehandelt wurde. Als Katalysator für diesen Wandel gilt die gemeinsame Erfahrung einer terroristischen Bedrohung: Die russische Führung strebt seither sicherheitspolitisch nach Westen, der Orientierungsbedarf der NATO erfuhr einen weiteren Schub, und für die Beziehungen zwischen beiden eröffneten sich neue Perspektiven. Der NATO-Rußland-Rat, am 14. Mai 2002 in Reykjavik vom NATO-Russia Permanent Joint Council beschlossen und 14 Tage später auf einer Gipfelkonferenz der NATO-Staaten zusammen mit Rußland verabschiedet, gilt als ein erstes, abermals mit dem Etikett »historisch« versehenes Ergebnis dieser Aufbruchstimmung. Weitere sollen auf der Gipfelkonferenz der NATO in Prag im November folgen bzw. für die Zukunft verabredet werden.

Es ist das Wechselverhältnis zwischen einer veränderten Bedrohungssituation, der sicherheitspolitischen Westorientierung Rußlands und den zukünftigen Anforderungen und Erwartungen an die atlantischen Bündnisbeziehungen sowie ihren Entwicklungsoptionen, das hier in der Absicht betrachtet wird, kurzfristig Wichtiges und langfristig Wesentliches deutlicher zu unterscheiden, als in der aktuellen politischen Debatte gelegentlich erkennbar ist. Die einzelnen Bestandteile des Gesamtbildes werden jedoch nur insoweit in den Blick genommen, wie es für die Erörterung einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Zukunft mit Rußland erforderlich erscheint.

Aus den Widersprüchen und offenen Fragen, die mit der Bekämpfung von Terrorismus, der ungewissen

Entwicklung der NATO sowie ihrem Verhältnis zu Rußland und den Merkmalen einer unilateralen Außen- und Sicherheitspolitik verbunden sind, werden folgende Schlußfolgerungen gezogen:

- ▶ Der 11. September 2001 hat angesichts der Dimension sicherheitspolitischer Gefahren noch einmal drastisch verdeutlicht, daß Zusammenarbeit mit Rußland keine Angelegenheit ist, die sich allein institutionell regeln läßt, sondern – will sie Terrorismus in einem umfassenden Sinne angehen – breiter (gesellschafts)politischer Übereinstimmung bedarf. Die angesichts der latenten Terrorisierungsgefahr aktuellen Kooperationsbedürfnisse messen diesem Desiderat indessen nicht die Bedeutung zu, die für eine verlässliche und dauerhafte Zusammenarbeit unabdingbar sind.
 - ▶ Die NATO ist weniger denn je eine statische Größe. Der Prozeß ihres Wandels verändert auch die Bedingungen einer Zusammenarbeit mit Rußland. Aus der Sicht russischer Interessen ist vor allem von zwei, in ihrer Bedeutung für russische Politik durchaus ambivalenten Entwicklungen auszugehen: Die verteidigungspolitische Rolle der NATO für Europa tritt – ungeachtet aller gegenteiligen Verlautbarungen – zusehends in den Hintergrund; die Allianz verstärkt hingegen ihr Profil als politisches Konsultationsforum und vermindert dadurch das russische Interesse an der OSZE. Dieser Vorgang ist für Moskau in dem Maße mit einem zumindest potentiellen Gewichtsverlust der NATO verbunden, wie sie als geschlossen agierendes Militärbündnis ungefragt bleibt.
 - ▶ Die unilateralistischen Neigungen amerikanischer Politik sind kein ausdrückliches Spezifikum der amtierenden Administration. Sie reflektieren die sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts verändernde sicherheitspolitische Konstellation ebenso wie die Natur von Gefahren, die einer gemeinsamen Antwort durch ein Militärbündnis ungleich weniger zugänglich sind als ein territorialer Angriff. Insofern ist es wenig wahrscheinlich, daß die NATO zu den festen Formen zurückfinden kann, die sie vier Jahrzehnte lang geprägt haben.
 - ▶ Seit dem Krieg gegen Jugoslawien wird immer wieder davon gesprochen, daß sicherheitspolitische Aufgaben in der Atlantischen Allianz zunehmend arbeitsteilig wahrgenommen würden: Die USA erledigen den militärischen Part; die europäischen Bündnispartner betreiben die zivile Nachsorge. Jenseits dieser clichéhaften Wahrnehmung geht es jedoch nicht – zumindest allenfalls nur vorder-
- gründig – um die sich vertiefenden Strukturen einer Arbeitsteilung, sondern letztlich um die Divergenz von Strategien, mit denen »Gefahren der neuen Art« zu begegnen sei. Insofern sind die transatlantischen Dissonanzen auch Ausdruck einer Wertedebatte. Mit militärischer Nachrüstung allein ist sie jedenfalls nicht zu führen.
- ▶ Ohne Investitionen aus dem Westen ist eine wirtschaftliche Modernisierung Rußlands nicht zu haben. Putin ist gewillt, dafür einen außen- und sicherheitspolitischen Preis zu zahlen. Eine wirtschaftliche Liberalisierung, gefördert und begleitet von Vorleistungen des Westens, und umfassende sicherheitspolitische Kooperationsbereitschaft sind jedoch – wenn auch nicht jeweils völlig eigenständig – keine siamesischen Zwillinge. Es gilt folglich darauf zu achten, daß in der Politik gegenüber Rußland der Zusammenhang zwischen beiden Bereichen gewahrt wird.
 - ▶ Die USA sind in Fragen von strategischer Bedeutung für Rußland ein unumgänglicher Adressat. Ob sie darüber hinaus auch ein jederzeit verlässlicher Partner sind, ist mit Blick auf die weltpolitische Dominanz und unilateralistische Elemente im Außenverhalten der USA nicht sicher. Die stärkeren emotionalen Bindungen russischer Politik bestehen zu Europa. Sie vor allem in sicherheitspolitischen Fragen – etwa im Bereich der Petersberger Aufgaben – mit Substanz zu füllen ist eine europäische Zukunftsaufgabe, die allerdings ein deutlicheres Profil einer ESVP voraussetzt.

Neue sicherheitspolitische Herausforderungen – unsichere Kooperationsaussichten

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat Sicherheitspolitik ihr enges militärisches Korsett abgelegt. Inwiefern passen die Ereignisse vom 11. September 2001 in dieses Bild und was ist an ihnen neu? Unstrittig ist, daß die Anschläge von New York und Washington den vorläufigen Höhepunkt einer Entwicklung markieren, in der Gefahren für Stabilität und Sicherheit zunehmend von sub- oder auch nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. So gesehen, lagen die Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon auf einer sich bereits seit Jahren abzeichnenden und auch schon vorher wahrgenommenen Linie. Die Anschläge haben sie um eine folgenschwere Variante ergänzt, nicht jedoch völlig neu gezeichnet.

Ebenso war es nicht das erste Mal, daß sich hinter einem Terroranschlag, auch wenn mit ihm die Absichten eines Einzelnen oder einzelner Gruppen bzw. von ihnen gesteuerter und finanzierter weltweit agierender Netzwerke verbunden sind, die Interessen und die Unterstützung von Regierungen verbergen oder zumindest vermutet werden müssen. Die Anschläge auf die Diskothek LaBelle sowie auf die PanAm-Maschine, die über Lockerbie explodierte, sind Beispiele dafür. Immer jedenfalls werden terroristische Wurzeln in irgendeinem Staat verankert sein, selbst wenn dieser nicht unmittelbar in Erscheinung tritt und/oder beteiligt ist.

Die unklare Verknüpfung zwischen individueller, nichtstaatlicher Gewaltbereitschaft, ihrer staatlichen Tolerierung und/oder sogar aktiven Unterstützung ist sowohl ein zentrales Problem künftiger Sicherheitspolitik und der Wahl ihrer Mittel, als auch für die Anforderungen an sicherheitspolitische Kooperationsbeziehungen. In dem Maße, wie das Gefahrenspektrum breiter geworden und weit über einen militärischen Kern hinausgewachsen ist, wurden auch die Vorbedingungen für eine verlässliche sicherheitspolitische Zusammenarbeit vielschichtiger und anspruchsvoller. Allein auf den zwischenstaatlichen Bereich bezogene Vereinbarungen und Verabredungen genügen nicht, wenn die Gefährdungen von Sicherheit und Frieden eine zunächst innerstaatliche Angelegenheit sind. Kooperation bedarf angesichts der vielfach gesellschaftlichen Verankerung sicherheitspolitischer Gefahren eines tief verwurzelten Konsenses politischer

und rechtsstaatlicher Überzeugungen sowie politischer Praktiken, die, um eine dauerhafte Grundlage für handlungsorientierte Entscheidungen darzustellen, weit über den engen militärischen Rahmen hinausreichen. Ein kurzfristiger Gleichklang politischer Interessen genügt dem nicht. Selbst das gängige – gelegentlich ritualisierte – Bekenntnis der Mitglieder der Atlantischen Allianz zu einer Wertegemeinschaft ist keine gesicherte Handlungsgrundlage. Sie bedarf – anders als zu Zeiten des ideologischen Ost-West-Gegensatzes – der laufenden Konkretisierung und kritischen Vergewisserung. Die Diskussion über die Gefangenen in Guantanamo ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Zwischentöne in der transatlantischen Auseinandersetzung über den Internationalen Strafgerichtshof.

Ursache dafür, daß die Voraussetzungen für eine verlässliche sicherheitspolitische Zusammenarbeit bereits in den gesellschaftlichen Verhältnissen der Kooperationspartner angelegt sein müssen, ist die zunehmend weniger erkennbare Trennlinie zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Bedrohung. Da, wo die Unterscheidung einigermaßen deutlich getroffen werden kann, markiert sie, soweit es um Eingriffe von außen geht, die Wasserscheide zwischen militärischen und nichtmilitärischen Gegenmaßnahmen. In dem Maße, wie Ursprung und Natur einer Bedrohung nicht zweifelsfrei festgestellt und ihre Akteure nicht eindeutig zugeordnet werden können, sind Spannungen zwischen dem legitimen Recht auf Selbstverteidigung und den durch das Gebot der Nichteinmischung gesetzten Grenzen nahezu unausweichlich.

Die Ungewißheit über den Verlauf der Trennlinie ist für terroristische Gefahren oft ein bestimmendes Merkmal. Vor allem dann ist sie von kritischer Bedeutung für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Zusammenarbeit mit dritten Partnern – möglicherweise aber auch im eigenen Bündnis –, wenn es darum geht, sich über die Wahl der Gegenmittel zu verständigen. Die Schwierigkeiten, sich auf ein konsensfähiges Mittel-Ziel-Verhältnis zu einigen und Reibungsverluste im Entscheidungsverlauf gering zu halten, belegen die Diskussionen über die Frage, wie und ob der Kampf gegen Terrorismus nach dem Krieg in Afghanistan mit Angriffen auf solche Staaten fort-

gesetzt werden soll, die im Verdacht stehen, terroristische Machenschaften in ihren Grenzen zumindest zu tolerieren.

Der kollektive Verteidigungsfall und der Bezug auf Artikel 5 des Nordatlantikvertrages bei einem Angriff »von außerhalb«, wie es in der Erklärung des Nordatlantikrats vom September 2001 und erneut im Abschlußkommuniqué von Reykjavik heißt, ist demgegenüber vergleichsweise einfach und nicht das Problem. Er ist ohnehin durch das Recht – läßt man den Sonderfall präventiver Verteidigung unberücksichtigt –, sich allein oder gemeinsam mit anderen zu wehren, durch die Charta der Vereinten Nationen völkerrechtlich geklärt. Ähnliche Entwicklungen wie in Afghanistan, bei denen es möglich erscheint, die Repräsentanten eines Staates und den Ursprung einer terroristischen Gefahr unmittelbar miteinander zu verbinden, sind zudem vermutlich eher die Ausnahme als die Regel. Mit der Kennzeichnung von Terrorismus als Netzwerk wird vielmehr die unsichere staatliche Zuordnung ausdrücklich bestätigt. Wo sind die Knotenpunkte eines solchen Netzwerks und mit welchem staatlichen Rückhalt können sie rechnen? Daß sich offenbar auch in Deutschland eine terroristische Schaltstelle befand, unterstreicht die Schwierigkeiten der sicherheitspolitischen Aufgaben.

Übertragen auf die Perspektiven einer Zusammenarbeit mit Rußland, war und ist in diesem Zusammenhang wichtig, daß die Vereinigten Staaten den Kampf gegen die Taliban-Regierung zweifellos auch im Interesse der russischen Regierung geführt haben, wenn gleich dies in Moskau nicht immer zugestanden wird. Der mit Blick auf Afghanistan bestehende Konsens beruht auf keiner gesicherten Grundlage und ist nicht beliebig übertragbar. Das hat zur Folge, daß der Beschluß von Reykjavik, Terrorismus zu einem Hauptthema der Zusammenarbeit zu erklären, mit einer Sicherheitsdimension verknüpft wird, deren Zuordnung und Ursachen häufig kontrovers sind und sich auf einen mitunter unklaren Sachverhalt beziehen.

Die schwierigen Fälle – sie werden wahrscheinlich die Mehrheit sein – lassen keine schnelle Antwort auf die Frage erwarten, was alles unter einem Verteidigungsfall subsumiert werden kann. Eine klare Unterscheidung zwischen einem staatlichen Angreifer und einem nichtstaatlichen Akteur ist vermutlich immer weniger möglich. Terror ist zwar oft ein nichtstaatliches, nie jedoch ein exterritoriales Phänomen. Mit anderen Worten, nicht der Verteidigungsfall, sondern die Grauzonen sind das eigentliche Problem, wenn es darum geht, die NATO weltweit im antiterroristischen

Kampf zu nutzen und dabei mit Rußland und anderen zu kooperieren.

Ein Einmischungsgebot?

Für die Abwehr eines staatlichen Angriffs – mittlerweile eine zumindest in Europa weitgehend obsolet gewordene Gefahr – war es letztlich Nebensache, ob sie zusammen mit demokratischen und/oder nicht-demokratischen Bündnis- sowie Kooperationspartnern erfolgen würde. Die Jahrzehnte des Ost-West-Konflikts stehen für diese Feststellung Pate. Dem Selbstverständnis der Atlantischen Allianz als Wertegemeinschaft hat das, was in den Jahren des Kalten Krieges für notwendig gehalten wurde, keinen Abbruch getan. Ihr primäres Ziel war die Sicherung des territorialen Status quo; mit wem es zu erreichen war, erschien im Interesse der bipolaren Stabilität als zweitrangig. Für einen Kampf gegen Gefahren, deren Auslöser verschwommen ist, genügen systempolitische Unbefangenheit und Neutralität indessen nicht. Vielmehr ist ein gemeinsames Verständnis rechtsstaatlicher und demokratischer Verhaltensgrundsätze für die Abwehr von Gefahren, deren Ursachen auf der inneren Verfaßtheit von Staaten beruhen, eine wesentliche Vorbedingung für enge sicherheitspolitische Kooperationsbeziehungen. Das gilt zunehmend auch für das Verhältnis der Partner in der Atlantischen Allianz untereinander. Je umfangreicher sicherheitspolitische Grauzonen werden, um so wahrscheinlicher und dringlicher werden bündnisinterne Wertedebatten, bei denen der weitgehend abstrakte Konsens der Vergangenheit nicht mehr genügt. Neue Gefahren haben alte (vermeintliche) Selbstverständlichkeiten auf einen Prüfstand gestellt.

So abwegig der folgende Gedanke in diesem Zusammenhang auch erscheinen mag, er bringt die Erwägungen gleichwohl auf den Punkt: Es ist nicht nur eine Frage der russischen Selbstachtung, daß schon die Idee, die NATO könnte Rußland in seinem Kampf gegen tschetschenischen Terrorismus unterstützen, als skurril erscheinen muß. Selbst wenn es die tief-sitzende Ablehnung der Nordatlantischen Allianz in Rußland nicht gäbe, von der Bereitschaft der NATO ganz abgesehen, böte die russische Vorgehensweise im antiterroristischen Kampf – trotz vermuteter Verbindungen zwischen Al Qaida und Tschetschenien – kaum Ansatzpunkte für militärische Zusammenarbeit vor Ort. Es ist nicht allein das Gebot der Nichteinmischung, das den Möglichkeiten einer Zusammenarbeit

enge Grenzen setzt. Das jeweilige Verständnis darüber, was notwendig und zulässig ist und was auch im Kampf gegen Terrorismus ausgeschlossen bleiben muß, liegt weit auseinander. Die Schlußfolgerung muß lauten: Nicht nur sind der Aufnahme in die NATO analoge Kriterien zugrunde zu legen, wie in Kopenhagen für die Interessenten eines EU-Beitritts und im »Membership Action Plan« in Vorbereitung auf eine NATO-Mitgliedschaft vereinbart; auch für dauerhafte Kooperationsbeziehungen sind wertorientierte Gemeinsamkeiten unverzichtbar.

Der Kampf gegen terroristische Gefahren ist nicht quasi automatisch mit einem Einmischungsgebot verbunden. Es muß jedoch als ein drängendes Problem auf der zwischenstaatlichen Kooperationsagenda weit nach oben gerückt werden. Vor dem Hintergrund dieses Desiderats ist, bezogen auf die Aussicht, in anti-terroristischen Auseinandersetzungen weite Strecken mit Rußland gemeinsam gehen zu können, die Beobachtung bemerkenswert, daß im außenpolitischen Diskurs russischer Eliten – in den letzten Jahren eher zu- als abnehmend – nicht nur mit Blick auf das eigene Land alles zurückgewiesen wird, was mit dem Verdacht auf Einmischung behaftet ist. Es ist nicht zu erwarten, daß sich diese Haltung im Rahmen gemeinsamer antiterroristischer Maßnahmen grundlegend verändert. Die Klagen über die zögerliche Bereitschaft des Westens, zu einer gemeinsamen Terrorismusdefinition zu kommen, und die Vorgehensweise der russischen Regierung im Kampf gegen den separatistischen Terror in Tschetschenien unterstreichen vielmehr die tiefe oder sogar vertiefte Kluft zwischen den unterschiedlichen Wahrnehmungen dessen, was als Terrorismus gilt und wie ihm zu begegnen sei.

In dem Maße, in dem diese Einschätzung zutrifft, ist sie gleichzeitig eine Aussage über die Agenda, möglicherweise auch über den Rahmen für gemeinsame Maßnahmen in der Auseinandersetzung mit Terrorismus. Das ganze Spektrum denkbarer Möglichkeiten von der Vorsorge in den Staaten auf der einen Seite und dem Einsatz militärischer Mittel auf der anderen Seite umfaßt sie gewiß nicht. Der russische Verteidigungsminister Sergej Iwanow hat im Februar 2002 auf der Münchner Sicherheitskonferenz einen Katalog von Maßnahmen benannt, mit denen inter-

nationaler Terrorismus zu bekämpfen sei. Was davon jede Seite eigenständig erledigen und was gemeinsam getan werden soll, ließ Iwanow jedoch offen.

Welche Zukunft für die NATO als Bündnis und als Kooperationspartner?

Die Natur der sicherheitspolitischen Herausforderungen ist nicht nur ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Entwicklung der Atlantischen Allianz, sondern auch für die Aussichten für eine kooperative Zukunft mit Rußland. Von dieser Annahme ausgehend werden hier die Perspektiven der Zusammenarbeit und der künftigen Rolle der NATO unter der Prämisse hinterfragt, daß sie zwei Seiten ein- und derselben Medaille sind und einander bedingen.

Eine in sich geschlossene Militärallianz bietet und erfordert qualitativ andere Kooperationsvoraussetzungen als ein sich zumindest in politischer Hinsicht zunehmend öffnendes Bündnis. Auch die Kooperationserwartungen sind in beiden Fällen nicht dieselben. Natürlich wird in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsabläufen in Moskau nicht nur registriert, welchen Weg die NATO einschlägt, sondern das Interesse Rußlands gegenüber Institutionen wie der OSZE und der ESVP richtet sich auch danach, was es von der NATO erwarten kann und was nicht.

Die offensichtliche Rückstufung der OSZE im außen- und sicherheitspolitischen Kalkül russischer Politik ist dafür ein relativ sicheres Indiz. Die OSZE hat sich nicht zu einer Organisation entwickelt – so zumindest offiziöse russische Verlautbarungen –, in der umfassend über europäische Sicherheitsfragen beraten und unter Beachtung der Prärogativen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entschieden wird. Das abrupte Ende der Kosovo Verification Mission im März 1999 und die anschließenden Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien waren Schlüssel-erlebnisse, die den Bedeutungsverlust der OSZE im Kalkül russischer Politik nachhaltig gefördert haben. Was zunächst als ein schmerzhafter Affront durch die Atlantische Allianz und als Schock empfunden wurde und den 1997 vereinbarten Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rat nahezu ein Jahr lang lahmlegte, hat sich paradoxerweise als Weichenstellung für eine Neubewertung und nachfolgende Annäherung Rußlands an die NATO erwiesen.

Die NATO zwischen Momentaufnahme und längerfristigem Trend

Die Schlagzeilen, die in den Wochen nach dem 11. September den Abgesang der Atlantischen Allianz in der Form intonierten, wie sie sich über 50 Jahre lang als festes Bild eingeprägt hatte, sind zahlreich. Der »Tod einer Allianz« wurde ebenso verkündet wie das, was eine »neue NATO« sein könnte: »ein Debattier-Klub«. Diese und ähnliche Feststellungen haben jedoch zunächst nur den Aussagewert einer Momentaufnahme. Sie reflektieren das (vermeintlich?) aktuelle Erscheinungsbild nach den Terroranschlägen und während des Krieges in Afghanistan. Sie wollen die Art und Weise kennzeichnen, mit der die gegenwärtige Administration in Washington die Interessen ihres Landes wahrnimmt und sich dabei der Atlantischen Allianz bedient bzw. nicht bedient. Über die mittelfristigen Perspektiven amerikanischer Bündnispolitik, die über die Amtszeit des amtierenden Präsidenten und seiner Administration hinausweisen, und über Entwicklungsoptionen der Atlantischen Allianz besagen die Alarmrufe wenig. Damit ist ihre Bedeutung in bezug auf das künftige Verhältnis der NATO zu Rußland gering, weil sie aktuelle Ereignisse zum alleinigen Gradmesser potentieller Entwicklungen machen. Prognosen bedürfen dagegen einer weitergefaßten Zeitdimension.

Wovon ist, unabhängig von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen in den USA, auszugehen, wenn es gilt, die Aussichten und Möglichkeiten einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Zukunft und engeren Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland abzuschätzen? Was ist von der Aktualität geprägt, und was verweist auf einen langfristigen Trend, der mit dem Ende des Ost-West-Konflikts begonnen und der Rolle und Funktionen der NATO seit 1990 bereits nachhaltig verändert hat und weiterhin verändern wird?

Eine Erinnerung an die Beharrungskräfte in den britisch-amerikanischen Beziehungen sowie an die Dauerhaftigkeit der Dissonanzen zwischen Frankreich und den USA ist gelegentlich hilfreich, um den Faktor Zeit in strategischen Veränderungsprozessen angemessen zu berücksichtigen. Er wird hier in der Annahme

zugrunde gelegt, daß die Ereignisse am 11. September und danach längerfristige Trends nicht aufgehoben, vermutlich sogar verstärkt haben. Das gilt in doppelter Hinsicht: Die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon haben weder der NATO den Todesstoß versetzt oder sie in einen Debattier-Klub verwandelt noch Rußland angesichts seiner innerstaatlichen Verfaßtheit von heute auf morgen zu einem jederzeit berechenbaren Kooperationspartner werden lassen.

Die NATO – ein politisches Konsultationsforum?

Das Erscheinungsbild der NATO ist heute verschwommen und zeigt Merkmale, die nicht oder nur schwer zusammenpassen. Die USA haben im Afghanistan-Krieg von der Allianz kaum Gebrauch gemacht, obwohl die terroristischen Anschläge in New York und Washington für die NATO-Mitglieder einen Angriff auf die Vereinigten Staaten »von außerhalb« und damit einen Bündnisfall gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrages darstellten. Damit wurde erstmalig seit Gründung der Atlantischen Allianz auf die Kernbestimmung des Vertrages Bezug genommen. War es die Ironie der erstmaligen Erklärung eines Bündnisfalls, daß sie gleichzeitig den Keim für eine tiefgreifende Veränderung der Atlantischen Allianz in sich trug? Dann wäre der Beschluß des Nordatlantikrats möglicherweise beides: Höhe- und Wendepunkt in der Geschichte des Bündnisses, das sich jahrzehntelang als eine auf einen engen Raum bezogene Militäralliance verstanden hatte.

Gleichzeitig mit diesem scheinbar widersprüchlichen Vorgang werden jedoch in keinem anderen Land die Weichen in Richtung auf eine Erweiterung der NATO um sieben Kandidaten so nachdrücklich gestellt wie in den USA. Ein Widerspruch ist dies dann nicht, wenn davon ausgegangen wird, daß die amerikanische Politik im Bündnis – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – einer sicherheitspolitischen Vision entspricht, die im Washingtoner Vertrag ihre Wurzeln hat, und die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts über das nordatlantische Gebiet hinaus im Osten und Süden des ursprünglichen Geltungsbereichs der Allianz zunehmend Realität zu werden verspricht. Mit ihrer Erweiterungspolitik aktivieren die USA eine Gründungsidee, die unter den Bedingungen der Bipolarität zumindest in territorialer Hinsicht blockiert war.

Der Ausdehnung der in der Präambel des Nordatlantikvertrages verankerten Wertegemeinschaft steht

jedoch die gleichzeitig verfolgte Absicht amerikanischer Politik entgegen, die NATO nicht nur als militärisches Bündnis zu bewahren, sondern gleichzeitig auf weltweite Aufgaben umzusteuern. Das Spannungsverhältnis zwischen der faktischen Entwicklung zu einem Konsultationsforum gleichgesinnter Staaten einerseits und dem Interesse Washingtons an einem global einsetzbaren militärischen Instrument andererseits ist bislang nicht nur ungelöst, sondern verfügt über das Potential für eine tiefgreifende Veränderung der Atlantischen Allianz.

Die Gewichtsverlagerung der NATO zugunsten einer Politisierung ihrer Rolle allein ist jedoch nicht mit einem Bedeutungsverlust der Allianz gleichzusetzen. Die Entwicklung kennzeichnet ihren Bedeutungswandel, der allerdings im Washingtoner Vertrag und im Selbstverständnis westlicher Politik angelegt ist und nicht im Belieben der jeweiligen amerikanischen Administration steht – ungeachtet ihres großen Einflusses. Die Allianz kehrt gewissermaßen zu ihren politischen Wurzeln zurück. Wäre das anders, und ginge es (nur!) um Fragen der äußeren Sicherheit der Beitrittsinteressenten, geriete das Bündnis angesichts einer Konstellation, in der eine zwischenstaatliche Bedrohung zumindest in Europa unwahrscheinlich ist, gegenüber den Gegnern einer Erweiterung jedenfalls in Argumentationsnöte.

Die entscheidende Antriebskraft für einen Wandel ist das »veränderte Sicherheitsumfeld« und nicht primär die Entscheidungen der Mitglieder im Bündnis. Sie reagieren auf Entwicklungen, die sie unmittelbar nicht selbst bewirkt haben, auf die sie aber die Allianz einstellen müssen, soll sie unter Bedingungen existieren, die keine vorübergehende Erscheinung und nicht beliebig korrigierbar sind. Insofern ist es – obwohl ohne aktuelle Bedeutung – auch mehr als nur ein gutgemeintes politisches Zeichen und eine Gegenleistung für die weitgehend widerspruchslose Hinnahme der Erweiterung der NATO, wenn Rußland die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft zugestanden wird. Es handelt sich jenseits taktischer Signale an die russische Regierung um eine zumindest indirekte Bestätigung der politischen Grundlagen der Nordatlantischen Allianz.

Die Funktionalität der NATO als militärisches Bündnis wird bestimmt durch die Art der Gefahren, mit denen es als ganzes oder einzelne seiner Mitglieder konfrontiert sind; als geographisch wachsende Wertegemeinschaft ist sie Ausdruck einer sich verändernden politischen Konstellation. Der militärische Zugewinn einer NATO-Erweiterung etwa um Bulgarien

und Rumänien erweist sich – so überhaupt vorhanden – als gering. Unter dem Gesichtspunkt zusätzlicher militärischer Stärke ist eine NATO-Mitgliedschaft der beiden Balkanstaaten verzichtbar, auch wenn sie beispielsweise aufgrund dauerhaft geregelter Überflug- und Stationierungsrechte im konkreten Fall für das Bündnis durchaus mit Erleichterungen verbunden ist. Aus Gründen der politischen Glaubwürdigkeit der Allianz ist ihre Ausdehnung dagegen ohne Alternative.

Für diese doppelte Perspektive gab es bis 1990 keine Grundlage. Sie versinnbildlicht den tiefgreifenden Wandel, der nicht die Folge eines vermeintlichen Desinteresses amerikanischer Politik ist. Die Veränderungen gehen jedoch einher mit einem Funktionswandel der NATO im außen- und sicherheitspolitischen Kalkül der USA. Dem entspricht, daß die NATO unabhängig von ihrer ursprünglichen geographischen Begrenzung mehr und mehr als Flugzeugträger der politischen und militärischen Interessen der USA gesehen wird. In dieser Hinsicht ist die Atlantische Allianz für die USA von unveränderter oder noch gesteigerter Wichtigkeit und ihre Erweiterung erstrebenswert.

Der Bedeutungswandel der NATO von einem geschlossenen militärischen Bündnis zu einem Rahmen für politische Konsultationen ist jedenfalls kein Argument gegen ihre Erweiterung, wie mitunter in Reaktion auf den 11. September 2001 vorgebracht wird. Die Politisierung der NATO ist vielmehr deshalb das stärkste Argument für ihre Ausdehnung, weil sie dem Bündnis eine größere Offenheit erlaubt, als dies unter allein militärischen Gesichtspunkten der Fall ist. Es ist an den alten wie den neuen NATO-Staaten und künftigen Mitgliedern der Allianz, die politische Rolle der NATO sowohl im Verhältnis zu den USA als auch gegenüber Rußland offensiv wahrzunehmen.

Unilateralismus versus NATO?

Eine Reihe offener Fragen der NATO ist eng mit der amerikanischen Politik verbunden. Ursächlich dafür ist die dominante Stellung der USA im internationalen System sowie insbesondere in der Atlantischen Allianz. »Unilateralismus« lautet die gängigste Formel, mit der die Unsicherheiten in den atlantischen Beziehungen in der aktuellen Diskussion zusammengefaßt werden. Dafür besteht, unabhängig von der gegenwärtig amtierenden Administration in Washington ein auf den aktuellen Anlaß – den Krieg in Afghanistan – bezogener Grund. Aber gibt es für die vermeintlichen oder auch tatsächlichen unilateralen

stischen Erscheinungen amerikanischer Politik auch langfristig wirkende strukturelle Ursachen? Dieser Frage gelten die folgenden Überlegungen.

Die Auseinandersetzung mit terroristischen Gefahren umfaßt unterhalb der unmittelbar militärischen Ebene eine Vielzahl von Maßnahmen, die entweder für multilaterales Handeln ungeeignet sind, oder deren Durchführung sich nicht auf die Mitglieder der Atlantischen Allianz allein stützen kann. Die nicht-militärischen Maßnahmen machen nach Einschätzung des NATO-Generalsekretärs etwa achtzig Prozent des Kampfes gegen den Terrorismus aus. Da sie – zumindest von ihrem Anspruch her – tief in die Gesellschaften von Staaten eingreifen, sind sie mit den nationalen Befindlichkeiten und Interessen beteiligter Staaten sehr viel nachhaltiger verflochten, als dies für die vergleichsweise relativ kurze Phase eines militärischen Kampfes zutrifft. Die Anforderungen an multilaterale Gemeinsamkeiten sind bei der Abwehr, aber mehr noch bei der Vorbeugung terroristischer Gefahren aufgrund ihres oft komplexen gesellschaftlichen Hintergrunds, ungleich vielfältiger und anspruchsvoller, als dies für die militärischen Maßnahmen in einem traditionellen Territorialkonflikt gilt. Ein Vergleich zwischen dem Golfkrieg von 1991, als es darum ging, die irakische Invasion Kuweits zurückzudrängen, und dem Krieg gegen das Taliban-Regime und das von ihm gestützte Al-Qaida-Netzwerk macht diesen Unterschied offensichtlich.

Doch auch für die unmittelbar militärischen Maßnahmen im antiterroristischen Kampf ist das Handeln in einem vorgegebenen multilateralen Rahmen kein verlässlicher Zugewinn. Zu tief sind militärische Aktionen notwendigerweise mit Aufklärungsarbeit und der Infiltration von Geheimdiensten verflochten, um sich für ein multilaterales Zusammengehen zu eignen. Angesichts der Spezifika eines durch terroristische Gefahren geprägten sicherheitspolitischen Umfelds ist die Gemeinsamkeit zwischen einem traditionellen militärischen Angriff und den Anschlägen vom 11. September darauf beschränkt, daß beides »von außerhalb« erfolgt. Das Spektrum der jeweils erforderlichen Gegenmaßnahmen ist jedoch vielfach unterschiedlich.

Die von den konkreten Beispiels- und Bündnisfällen unabhängigen und über den Tag hinaus wirkenden Ursachen für einen Rückgang der Handlungsbereitschaft im etablierten NATO-Rahmen zugunsten unilateraler Aktionen oder Koalitionen in jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung wurzeln im Ende des Ost-West-Konflikts. Der Beginn einer radikal veränder-

ten Bedrohungssituation in und für Europa hat zu einer materiellen und – je nach dem Stellenwert, den man den skeptischen Zwischentönen in der atlantischen Debatte einräumt – möglicherweise auch ideellen Entflechtung der militärischen Sicherheitsvorsorge zwischen den USA und ihren europäischen NATO-Partnern geführt. Die USA können militärisch unilateral handeln, gegebenenfalls auch gegen den Irak, ohne gleichzeitig – so wenigstens angesichts der gegenwärtigen militärischen Möglichkeiten – die europäischen NATO-Staaten zur Geisel einer militärischen Gegendrohung zu machen, die der Angriffsdrohung mit einer umfangreichen Panzerarmee etwa in der norddeutschen Tiefebene ähnlich wäre. Das ist zwar nicht das einzige und auch nicht das wichtigste Resultat des immer wieder konstatierten Endes des Kalten Krieges, aber ein Ergebnis, auf dessen strukturelle Bedeutung für die atlantischen Beziehungen noch keine in die Zukunft weisende Antwort gefunden wurde, und die sich vermutlich in dem Maße deutlicher zeigen wird, wie nichtstaatliche Gefahren zur vorherrschenden sicherheitspolitischen Herausforderung werden.

Gefördert, nicht verursacht werden die strukturellen Spannungen im atlantischen Verhältnis durch die bestehende und sogar noch tiefer werdende technologische Lücke zwischen den beiden Hälften des Bündnisses. Sie geht einher mit einem Einflußverlust der europäischen Partner auf die militärischen Entscheidungen der USA in Konflikten, aber auch auf abrüstungs- und rüstungskontrollpolitische Beschlüsse der amerikanischen Administration.

Was jedoch, wenn es Europa im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gelänge – eine gegenwärtig allerdings eher theoretische und in ihren politischen Konsequenzen noch keineswegs abgeklärte Erwägung – entscheidungsfähiger zu werden und rüstungspolitisch zu den USA so weit aufzuschließen, daß es auch in militärischer Hinsicht zu einer wichtigen Adresse würde? Das sicherheitspolitische Umfeld, das den USA eine unter den Bedingungen des Ost-West-Konflikts nie dagewesene Handlungsautonomie einräumt, würde in bezug auf einen tendenziellen Unilateralismus amerikanischer Politik durch einen rüstungspolitischen Kraftakt Europas nicht grundsätzlich verändert. In der amerikanischen Debatte neigen vielmehr gewichtige Stimmen dazu, in einer eigenständigen rüstungspolitischen Entwicklung Europas die Gefahr einer transatlantischen Entkopplung zu sehen.

Wäre das Risiko einer Unilateralisierung amerikanischer Politik geringer, wenn die europäischen NATO-Staaten ihre rüstungspolitischen Energien darauf konzentrierten, das 1999 anlässlich des Jubiläumsgipfels in Washington vereinbarte DCI-Programm (Defense Capability Initiative) zu erfüllen? Die Antwort fällt zumindest widersprüchlich aus. Offensichtlich ist, daß eine Erfüllung des DCI-Katalogs die militärischen Kapazitäten der Allianz stärken würde. Handelt das Bündnis als geschlossene Einheit, käme ihm ein solcher Zugewinn zweifellos zugute.

Die übrigen Merkmale der sicherheitspolitischen Konstellation blieben jedoch auch bei einer DCI-gerechten Lösung in ihrem Kern unverändert. Die NATO würde nicht deshalb gewissermaßen automatisch in das Zentrum sicherheitspolitischer Entscheidungen und Aktionen zurückkehren, weil ihre europäischen Mitglieder die Rüstungslücke zu den USA schließen. Das würde nämlich im Umkehrschluß unterstellen, daß die USA etwa in Afghanistan von der NATO nur deshalb wenig bis mäßig Gebrauch gemacht haben, weil die europäischen Allianzmitglieder es bis dahin versäumt haben, ihre Rüstungszusagen einzulösen.

Das war jedoch nicht der einzige und letztlich nicht einmal der ausschlaggebende Grund. Er beruhte vielmehr auf dem »changed security environment«, von dem die NATO-Verteidigungsminister in ihrer Abschlusserklärung im Dezember 2001 gesprochen haben. Für den Entschluß, gegen das Taliban-Regime und das terroristische Netzwerk Bin Ladens im wesentlichen ohne die NATO vorzugehen, spielten mangelnde militärische Möglichkeiten der europäischen Partner allenfalls am Rande eine Rolle. Über die bereits erwähnten Modalitäten einer Kriegführung gegen einen nicht eindeutig staatlichen Gegner hinaus war die unilaterale Handlungsbereitschaft der USA eine Reaktion auf die veränderte Bedrohungslage. Sie ist von der militärischen Stärke der europäischen Partner im Bündnis weitgehend unabhängig und nur wenig beeinflussbar. Deshalb erscheint es durchaus fraglich, ob mit einem auf nur einige Kernpunkte reduzierten DCI.2, das auf der Gipfelkonferenz in Prag im November dieses Jahres beschlossen werden soll, zwar Symptome einer transatlantischen Entfremdung behandelt werden, ihre strukturellen Ursachen letztlich jedoch unbedacht bleiben.

Doch inwieweit sind die in bezug auf die rüstungspolitische Dimension der transatlantischen Beziehungen angestellten Erwägungen auch dann berechtigt, wenn eine ähnliche Bedrohung statt von Afghanistan

von Nordafrika ausginge? Die angeführten strukturellen Ursachen einer transatlantischen Entfremdung blieben davon jedenfalls unberührt. Der Unterschied zwischen Afghanistan und Nordafrika wäre nicht die Natur der sicherheitspolitischen Gefahren (etwa Basislager für Terroristen), sondern die Nähe zu Europa und den Stabilitätsinteressen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Das hätte zur Folge, daß die an Europa gerichteten Erwartungen, in dieser Region auch militärische Verantwortung zu übernehmen, ungleich höher wären als im Fall Afghanistans. Eine von Nordafrika ausgehende Gefahr wäre insofern eine Neuauflage der Situation von 1991, als der Konflikt auf dem Balkan aus amerikanischer Sicht zunächst einmal als eine vorrangig europäische Aufgabe galt und die USA erst nach einer kontroversen innenpolitischen Debatte massiv einstiegen, nachdem sich die Europäer politisch wie materiell als handlungsunfähig erwiesen hatten.

Die – insbesondere im Zusammenhang mit dem Krieg gegen Serbien – kritischen Zwischentöne über Alleingänge Washingtons waren im Grunde nicht unilateralistischen Tendenzen amerikanischer Politik geschuldet, sondern europäischen Defiziten. Deshalb kann – unter der Prämisse, daß es sich um einen Konflikt in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas handelt und eine militärische Reaktion unumgänglich erscheint – eine europäische Handlungsfähigkeit dazu beitragen, daß sich amerikanische Politik nicht dazu veranlaßt sieht, unilateral zu entscheiden und zu handeln. Im Falle der Kriege auf dem Balkan wurde die gelegentliche Neigung zu amerikanischen Alleingängen zu Unrecht strukturellen Ursachen einer transatlantischen Entfremdung zugerechnet und nicht dem Unvermögen der europäischen Staaten angelastet, sich auf eine gemeinsame Handlungsstrategie zu einigen. Europa kann und mußte mehr für sich tun. Die Frage, ob es damit aber zu mehr als zu einem kritischen Partner amerikanischer Politik werden und den zentrifugalen Tendenzen im transatlantischen Verhältnis entgegenwirken kann, ist damit noch nicht beantwortet.

Solange man eine vornehmlich militärische Logik in den Mittelpunkt der Überlegungen stellt, scheint es eine unausweichliche Konsequenz zu sein, daß die EU-Staaten – vorausgesetzt, sie lösen nicht nur die in Helsinki gemachten Zusagen ein, sondern setzen den Weg zu eigenständiger militärischer Handlungsfähigkeit fort – militärische Aufgaben übernehmen, die zuvor von den USA erfüllt wurden. Das kann bedeuten, daß eine Arbeitsteilung tendenziell auch bei der

Wahrnehmung militärischer Aufgaben erfolgt, ohne damit eine transatlantische Bindungswirkung und verlässliche Rückkehr der USA in multilaterale Handlungszusammenhänge zu bewirken.

Eindeutige Attacken, aber unklare Antworten

Die NATO hat, insofern es sich nicht um den unwahrscheinlichen Fall eines Angriffs auf ihr Bündnisgebiet handelt, als Rahmen für militärisch relevante Entscheidungen (noch?) keine klar umrissene Zukunft. Die weitgehend unbestrittene Eindeutigkeit ihres Auftrages war dagegen vier Jahrzehnte lang Kern ihrer Stabilität und ihres Erfolges. Von der diffusen Gefahr eines weltweiten Terrorismus geht nicht die mit einer konventionellen Angriffserwartung verbundene Bindewirkung aus. Im Afghanistan-Krieg hat die NATO den USA politisch-moralischen Rückhalt gegeben; militärische Unterstützung war dagegen nicht gefragt. Warum sollte das in Zukunft anders sein, wenn man davon ausgeht, daß große Territorialkriege nicht zu erwarten sind, dafür aber gesellschaftliche, nichtstaatliche Konfliktursachen zum Schwerpunkt im Spektrum sicherheitspolitischer Aufgaben werden, für die terroristische Attacken nur ein, aber möglicherweise der häufigste Anlaß sind?

Aber auch das gedankliche Experiment, was wäre gewesen, wenn sich ein ähnlicher terroristischer Angriff wie auf die USA gegen ein europäisches Bündnismitglied gerichtet hätte, kann die Fragen zur militärischen Zukunft der Allianz nicht beantworten. Einiges spricht sogar für die Hypothese, daß die Probleme der NATO noch drastischer in Erscheinung treten, wenn nicht die USA, sondern Europa Ziel eines Anschlages würden. Das gilt insbesondere für eine Sicherheitslage, in der Terrorismus nur ein grobes Etikett für ein breites Spektrum von Gefahren ist, die unilateralistische Tendenzen im Außenverhalten der USA begünstigen und dazu beitragen, politisch-kulturell begründete Wertedifferenzen zu verdeutlichen. Es ist kaum vorstellbar und wohl auch nicht zu erwarten, daß gegenwärtig 17, in Zukunft wahrscheinlich 24 europäische NATO-Staaten mit der gleichen Geschlossenheit handlungsgewillt wären, wie es die USA nach dem 11. September 2001 waren. Und die (mangelnden) militärischen Fähigkeiten wären nur ein, möglicherweise nicht einmal der ausschlaggebende Grund dafür, wenn sich nach einem Angriff wie in New York und Washington die europäischen NATO-Staaten anstelle einer massiven militärischen Antwort

nur zu einem Gemisch von im wesentlichen nicht-militärischen Einzelmaßnahmen zusammenfinden. Die militärischen Fähigkeiten sind nur einer der Unterschiede, die im transatlantischen Verhältnis zunehmend deutlicher werden. Der Klärungsbedarf zwischen Washington und den europäischen Hauptstädten ist weitaus umfangreicher und schließt wertorientierte Grundhaltungen ein, die unter den Bedingungen der Bipolarität nicht in Frage standen. Denn selbst wenn Europa über ein ähnlich umfangreiches militärisches Potential verfügte, wie es die USA besitzen und ständig weiter ausbauen, wäre die Bereitschaft damit noch nicht verbürgt, es auch einzusetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen stellt sich zudem die Frage, ob die sorgenvollen Stimmen, die Anfang der 90er Jahre vor einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik der europäischen Staaten warnten, im Gegensatz zu damals heute berechtigt sind. Das Gespenst eines Rückfalls in das 19. Jahrhundert mit seinen wechselnden militärischen Bündnissen ist gebannt. Kann jedoch mit Blick auf eine Renationalisierung politischer Verhaltensweisen eine ebenso zuversichtliche Aussage mit der gleichen Gewißheit getroffen werden? Auch wenn man die USA nicht für grundsätzlich kriegsbereiter hält, als es die europäischen Staaten jeweils allein oder in ihrer Gesamtheit sind, (kurz)entschlossen handlungsfähiger sind die Vereinigten Staaten allemal.

Sicherheitspolitik Rußlands zwischen NATO, USA und ESVP

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 waren das bislang markanteste Beispiel neuer sicherheitspolitischer Gefahren. Sie repräsentieren eine Sicherheitsdimension, die kein kurzlebiges Phänomen darstellt. Die Ereignisse von New York und Washington haben eine Entwicklung in grelles Licht getaucht, in deren Verlauf sich die Atlantische Allianz im zurückliegenden Jahrzehnt verändert hat, und die ihren Wandel auch weiterhin bestimmen wird.

Welchen Platz hat die NATO, deren Zuwachsraten vor allem im politischen und geographischen, nicht jedoch im militärischen Bereich erwartet werden, im außen- und sicherheitspolitischen Kalkül russischer Politik? Die Antwort ist naturgemäß vage. Sie hängt von Bedingungen ab, die sich zwar benennen lassen, deren Einlösung jedoch nicht verlässlich vorhergesagt werden kann.

Ein weitgehender Konsens besteht heute dahingehend, daß sich die auch im sicherheitspolitischen Bereich auf Kooperation gestellten Signale vor allem mit dem Namen des russischen Präsidenten verbinden. Auf einer festen Verankerung in den außen- und sicherheitspolitischen Eliten Rußlands beruhen sie indessen nicht. Insofern ist es immer noch mehr eine Hoffnung als eine begründete Erwartung, daß sich die Stimmen in Rußland Gehör verschaffen können, für die eine sicherheitspolitische Öffnung des Landes nach Westen in erster Linie ein Vorgang ist, für den die Voraussetzungen zunächst im Inneren des Landes erbracht werden müssen. Solange sich die politisch-kulturellen Grundlagen für eine umfassende Modernisierungsstrategie Rußlands nicht gefestigt haben, steht die gelassenere Sicht Putins auf die NATO und die bevorstehende Erweiterungsrunde unter Einbeziehung der baltischen Staaten auf keinem verlässlichen Boden. Jedenfalls ist es nicht unplausibel anzunehmen, daß Putin eine engere Zusammenarbeit in militärischen Fragen auch mit der Absicht verbindet, durch Impulse von außen Reformen im Inneren und einen Bewußtseinswandel des Militärs zu fördern.

Daß der russische Präsident ganz offensichtlich nicht gewillt ist, seine strategische Entscheidung zugunsten einer Öffnung und Westorientierung seines Landes dem bevorstehenden Beschluß der NATO zu opfern, die Allianz den russischen Grenzen weiter

anzunähern, beschreibt die russische Wirklichkeit jedoch nur oberflächlich. Das entscheidende Motiv für die Politik Putins ist wirtschaftlicher, erst in zweiter Linie militärisch-sicherheitspolitischer Natur. Als Partner für die wirtschaftliche Modernisierung Rußlands gibt es zum Westen keine Alternative. Die Öffnung zu verbauen wäre mit dem Preis verbunden, daß Rußland noch für Jahrzehnte hinter den von Putin gesteckten wirtschaftlichen Zielen zurückbleibt.

In sicherheitspolitischer Hinsicht gibt es eine entsprechend rigorose Alternativlosigkeit nicht. Mit einem (zeitweisen?) Verzicht auf oder auch nur einer Verzögerung der Modernisierung des Militärs, werden die Entwicklungschancen Rußlands nicht verbaut. Während wirtschaftliche Reformen das Land für Investitionen attraktiver machen sollen, läßt sich ein ähnlich zwingender Zusammenhang zwischen einer sicherheitspolitischen Öffnung nach Westen und der militärischen Zukunft Rußlands nicht herstellen. Die relativ gelassenen Reaktionen auf die Kündigung des ABM-Vertrages, die Aussicht auf weitere NATO-Mitgliedschaften und die Stationierung einer amerikanischen Ausbildungseinheit in der unmittelbaren Nachbarschaft südlich des Kaukasus haben vor allem atmosphärische Bedeutung. Auch wenn sich vereinzelt Stimmen im Interesse gemeinsamer antiterroristischer Maßnahmen für eine vertiefte sicherheitspolitische Kooperation mit dem Westen einsetzen – die in erster Linie erhoffte oder gelegentlich sogar erwartete Gegenleistung liegt im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen.

Das heißt nicht, daß wirtschaftliche Interessen und militärische Kooperationsbereitschaft zwei völlig voneinander getrennte Anliegen sind. Ein – wenn auch gegenwärtig schwer vorstellbarer – militärischer Konfrontationskurs und die Attraktivität als Investitionsstandort wären wohl kaum vereinbar. Es kann jedoch nicht völlig ausgeschlossen werden, daß die von Putin propagierte strategische Westorientierung auf den beiden Politikfeldern keineswegs immer parallel verläuft. Vielmehr ist Ungleichzeitigkeit der jeweiligen Entwicklung möglich und angesichts der innerstaatlichen Opposition gegen den derzeitigen sicherheitspolitischen Westkurs des Landes nicht grundsätzlich auszuschließen.

Das Beispiel der Volksrepublik China zeigt, daß – bei allem Respekt vor den systemaren Unterschieden zu Rußland – sicherheitspolitische Intransigenz und Attraktivität als Investitionsstandort streckenweise durchaus vereinbar sind. Die russische Sicherheitspolitik darf die wirtschaftliche Westorientierung zwar nicht blockieren; daß sie jedoch eine Vorreiterrolle übernimmt, ist wenig wahrscheinlich.

Rußland–NATO: Zur Asymmetrie der Interessen

Unter der Prämisse, daß es den verschiedenen Gruppen, die die Beziehungen Rußlands zur NATO mitbestimmen, vor allem um die Intensität des Verhältnisses ihres Landes zur Nordatlantischen Allianz geht, nicht jedoch um die grundsätzliche Frage, ob überhaupt der Versuch unternommen werden soll, sich auf die NATO einzulassen und auf sie Einfluß zu nehmen, ist hier von einem russischen Interesse die Rede. Es ist der unterschiedliche Grad, mit dem man sich auf die NATO unterhalb der Ebene völliger Gleichberechtigung zubewegen will, der die innerrussische Debatte und letztendlich auch die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten prägt.

Grundsätzlich besteht im Verhältnis NATO–Rußland eine Asymmetrie der jeweils verfolgten Ziele. Die Motive, die die Politik der Allianz gegenüber Rußland bestimmen, sind nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der in ihr versammelten Staaten im Vergleich zu einer relativ kompakt verfolgten Politik Rußlands gegenüber der NATO vielfältiger, mitunter sogar das Gegenstück zu dem, was die russische Regierung mit und in der NATO beabsichtigt. Beide Seiten streben letzten Endes an, den jeweils anderen kontrollierend zu beeinflussen. Die zu diesem Zweck eingeschlagenen Wege weisen jedoch naturgemäß in unterschiedliche Richtungen. Als Interesse russischer Politik kann unterstellt werden, die Entscheidungsautonomie der NATO auch in solchen Bereichen einzuschränken, oder nach Möglichkeit sogar aufzuheben, die für die NATO als sicherheitspolitisches Sanktuarium gelten, wie etwa die Anwendung von Artikel 5 des Washingtoner Vertrages. Der gemeinsame Nenner der NATO-Staaten ist demgegenüber weitaus weniger präzise und in der vagen Formel »Rußland einbinden« zusammengefaßt.

Die radikale Alternative, sich selbstgenügsam auf den eigenen Raum und die eigenen Entwicklungsmöglichkeiten zu konzentrieren, ist in Rußland ohne

politikbestimmenden Rückhalt. Sich sicherheitspolitisch abzukapseln wäre zudem mit dem immer wieder erhobenen Geltungsanspruch als Weltmacht unvereinbar. Ein Szenarium, bei dem sich eine russische Regierung veranlaßt sehen könnte, einen euro-asiatischen Sonderweg einzuschlagen, ist insofern nur als Horrorvision vorstellbar, weil er beispielsweise in Reaktion auf einen drastischen Rückgang der wirtschaftlichen Zuwachsraten, begleitet von einer weiteren Verelendung großer Teile der Bevölkerung, vermutlich in eine national-chauvinistische Politik münden würde.

Keine russische Regierung strebt auf absehbare Zeit die Einbindung in ein Bündnis an, dessen Kern jetzt und erklärtermaßen – ungeachtet der Tendenzen seiner Politisierung – auch in Zukunft aus einer engen militärischen Integration besteht bzw. bestehen soll. Das gilt auch unter der Voraussetzung, daß die Nähe zur NATO zwar die Aussicht eröffnet, militärische Entscheidungen des Westens beeinflussen oder sogar mitbestimmen zu können, daß Einbindung aber immer auch Selbstbindung bedeutet. Von einem solchen Schritt sind nicht nur die für militärische Entscheidungen zuständigen Eliten Rußlands noch weit entfernt. Militärische Integration war keine sowjetische Erfahrung und wird auch gegenwärtig nicht als ein aktuelles politisches Ziel wahrgenommen.

Angesichts der ambivalenten Wirkungen einer sicherheitspolitischen Westorientierung steht demnach nicht zu erwarten, daß russische Politik in absehbarer Zukunft gewillt sein könnte, in einem Kernbereich souveränen Selbstverständnisses Mitsprachemöglichkeiten oder sogar Einschränkungen hinzunehmen. Selbst da, wo es im NATO–Rußland-Rat um eng abgesteckte Projekte militärischer Zusammenarbeit ging – etwa im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden, – erwies sich die russische Seite bis in die jüngste Vergangenheit als äußerst zurückhaltend. Zudem bietet gegenwärtig das Vorgehen der USA der russischen Politik keinen besonderen Anlaß, sich über lose Verabredungen hinaus auf ein Bündnis einzulassen, gegenüber dem sich gerade die Macht Handlungsfreiheit verschafft hat, der man im Interesse der eigenen Weltgeltung vorzugsweise »auf gleicher Augenhöhe« gegenübertreten möchte und in dem Abkommen über die Reduzierung strategischer Rüstungen vom Mai des Jahres, so zumindest die offizielle Wahrnehmung, auch getan hat.

Insgesamt ist es nicht realistisch, aus Rußland eindeutige Signale in bezug auf das Verhältnis zu einem Bündnis zu erwarten, das sich selbst in einem unge-

klären Zustand befindet. Die russische NATO-Politik ist nicht weniger widersprüchlich als die Entwicklung der Allianz im Spannungsfeld ihrer Politisierung im Zuge der Erweiterung einerseits und etwa amerikanischer Interessen an einem weltweit verwendbaren militärischen Instrument andererseits. Während die Politisierung ihrer Rolle eine Entwicklung darstellt, die den Präferenzen der außen- und sicherheitspolitischen Elite Rußlands durchaus entspricht, kommt derselben Gruppe eine Allianz, die unter der Führung der USA weltweite Verwendung findet, zweifellos nicht gelegen. Eine »Europäisierung« der NATO, in deren Verlauf sie vor allem für europäische Sicherheitsbelange eintritt, ohne Ad-hoc-Koalitionen europäischer NATO-Mitglieder mit den USA außerhalb des traditionellen Bündnisbereichs und eine fallweise Beteiligung der USA an der Wahrnehmung europäischer Sicherheitsbelange grundsätzlich auszuschließen, wäre dagegen wiederum eine mit russischen Interessen zu vereinbarende Entwicklungsperspektive. Auf dem Balkan hat sie im Einverständnis mit Rußland bereits praktische Bedeutung.

Signifikant ist in diesem Zusammenhang – wenn auch in einem anderen politischen Kontext – die Reaktion der Regierung aus Moskau auf die Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland. Eine Kernaussage der russischen Antwort auf das EU-Konzept vom Juni 1999 ist, daß das Land auf Handlungsfreiheit nicht verzichten werde. Die gegen die Idee einer möglichen EU-Mitgliedschaft formulierten Vorbehalte gelten mit Blick auf eine Zugehörigkeit zur NATO eher mehr als weniger: Ein Land wie Rußland mit einer langen Geschichte und einer territorialen Größe, die sich über zwei Kontinente erstreckt, müsse sich die Freiheit bewahren, im Entscheidungsfall seinen Interessen ungehindert folgen zu können.

Falls also eine Annäherung Rußlands an die NATO jemals mit dem Ziel einer Mitgliedschaft betrieben würde, dann ausschließlich im Rahmen eines Prozesses mit Veränderungen auf beiden Seiten. Er wird kein Nullsummenspiel sein, in dem es nur darum geht, daß die inneren Verhältnisse Rußlands und sein Außenverhalten sich dem im Strategischen Konzept von 1999 noch einmal formulierten Wertekanon und seinen Kernbestimmungen anpassen.

Vor Rußland wird die NATO jedenfalls noch lange halt machen – wenn auch nicht aus prinzipiellen Gründen. Das Land ist – von den militärischen Vorbedingungen ist hier nicht die Rede – noch weit davon entfernt, in bezug auf seine innere Verfaßtheit mitgliedsfähig zu sein. Was also sind im Zusammenhang

mit der Tendenz zu einer Gewichtsverlagerung der NATO zugunsten eines Forums sicherheitspolitischer Diskussion und Konsultation die Perspektiven einer gemeinsamen Zukunft mit Rußland? Aus theoretischer Sicht entspricht die Entwicklung der NATO, wie gesagt, russischem Interesse. Die Atlantische Allianz rückt zwar näher an die Grenzen des Landes und an seine traditionellen Einflußgebiete heran, relativiert dabei jedoch die Bedeutung ihres militärischen Gewichts.

In der tatsächlich stattfindenden außen- und sicherheitspolitischen Debatte der russischen Elite zeigt die ambivalente Entwicklung der NATO bislang jedoch keine nachhaltige Wirkung. Noch gilt die NATO zumindest in der Masse der zugänglichen Verlautbarungen als ein Instrument amerikanischer Hegemonialinteressen und als ein Relikt des Kalten Krieges. Ursächlich für die Unfähigkeit, die Politisierung der Allianz auszunutzen und für die in der Vergangenheit erstarrte Rezeption der NATO sind die in Rußland nach wie vor vielfach verankerten bürokratischen Beharrungskräfte und aktuellen Identitätsbedürfnisse, die sich immer wieder als Großmachtsanspruch manifestieren. Zusammenarbeit, Einschränkung souveräner Entscheidungsmöglichkeiten und Einbindung in multilaterale Zusammenhänge sind Erfahrungen, die Rußland fremd sind und der Sowjetunion fremd waren. In der amerikanischen Politik, die mit dem gleichgesetzt wird, was die NATO unternimmt oder auch unterläßt, haben sie kein jederzeit verlässliches Vorbild. Vor diesem Hintergrund bleibt NATO-Erweiterung für eine Mehrheit der außen- und sicherheitspolitischen Elite Moskaus eine Ausdehnung des amerikanischen Einflusses; als eine strukturelle Veränderung der Allianz wird sie nicht bzw. noch nicht wahrgenommen.

Kollektive Sicherheit – ein Ziel vergangener Zeiten?

Zu dem mit einer Reihe von Fragezeichen versehenen Hintergrund der Beziehungen Rußlands zur NATO, für den die Erfahrungen im Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rat das handgreiflichste Beispiel sind, gehört ein Thema, das in der Vergangenheit ein ständiges Mantra sowjetisch/russischer sicherheitspolitischer Ordnungsvorstellungen war: ein kollektives Sicherheitssystem für Europa. Nicht nur hat mittlerweile die Vision einer kollektiven Sicherheitsordnung ihren privilegierten Platz in der sicherheitspolitischen

Prioritätenordnung Rußlands eingebüßt, den sie sich unter den Bedingungen der Bipolarität während der Jahre des Ost-West-Konflikts erworben und in der Ära Jelzin noch innehatte. Auch die Erwartung, daß die NATO den dafür entwicklungsfähigen Rahmen bieten könnte, gehört der Vergangenheit an. Wenn dieser thematische Szenenwechsel in der außen- und sicherheitspolitischen Rhetorik in Moskau nicht immer durchgängig beachtet wird, ist das mehr der Starrheit des bürokratischen Apparats geschuldet als einem unverändert aktuellen Interesse.

Eine zumindest faktische Neubewertung kollektiver Sicherheit in der Praxis russischer Politik wird auch durch das brüchige Gebilde eines entsprechenden Vertrages mit einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion bestätigt. Das, was dem Namen nach als ein gemeinsames (kollektives) Vorhaben angelegt ist, erweist sich in der politischen Realität als Instrument bilateraler Einflußnahme, auch wenn das Ziel einer militärischen Integration der Vertragsstaaten von Taschkent nach wie vor aufrechterhalten wird.

Ähnlich verhält sich russische Politik im Rahmen der OSZE. Sie blockiert eine Organisation, die zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts noch als kollektive Alternative zu einem System antagonistischer Bündnisse propagiert wurde. Ursache dieser Verhaltensänderung ist allenfalls in zweiter Linie, daß die KSZE/OSZE nicht zu dem wurde, was in sicherheitspolitischen Modellvorstellungen bereits seit den 50er Jahren vorgedacht worden war. Die russische Politik hat sich mittlerweile darauf eingestellt, daß die vormals durch den Ost-West-Konflikt geprägte internationale Ordnung nicht durch ein kollektives System ersetzt werden kann. Russische Sicherheitspolitik ist in dieser Hinsicht mit der Verzögerung von einigen Jahren in der Gegenwart angekommen.

Was jedoch besagt die Rückstufung eines jahrzehntelang wichtigen Ziels in bezug auf die Beziehungen Rußlands zur NATO? Sie paßt sich ein in den Kontext einer sicherheitspolitischen Diskussion sowie tatsächlich verfolgten Politik Rußlands, die einer stärker renationalisierten Sicherheitsordnung den Vorzug gibt, die Kooperation zwar nicht ausschließt, eine vertiefte sicherheitspolitische Verflechtung jedoch auch nicht begünstigt. Für Rußland gilt in ungleich größerem Maße als für die NATO und die ehemalige Gegenmacht USA, daß die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in Gang gesetzte Neuorientierung der eigenen Sicherheitspolitik über programmatische Verlautbarungen noch kaum hinausgekommen ist. Dabei ist es in letzter Konsequenz nicht entscheidend,

ob es das imperiale Selbstverständnis zaristischer Herrschaft oder eher das Prinzip internationalistischer Zusammenarbeit und Solidarität der sozialistischen Länder zu ersetzen gilt. In ihren Ausprägungen waren sich beide Verhaltensmuster zumindest ähnlich, und für beide scheint sich nur eine Rückbesinnung auf russisch-nationale Interessen anzubieten.

Rußland zwischen NATO und bilateralen Beziehungen zu den USA

Geht man davon aus, daß eine Westorientierung Rußlands, in die sicherheitspolitische Interessen eingeschlossen sind, letztlich alternativlos ist – ungeachtet der Widerstände, auf die sie stößt –, bleibt gleichwohl abzuwägen, wie die Gewichte in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik in bezug auf die NATO als Bündnis einerseits und auf bilaterale Beziehungen mit den USA andererseits verteilt sein könnten. Gewinnen Direktbeziehungen mit den USA an Bedeutung, weil die NATO in ihrer Gesamtheit als militärischer Akteur bedeutungsloser geworden ist bzw. zu werden scheint? Oder läßt sich Rußland im weiteren Verlauf der Veränderungen gerade deshalb immer stärker auf die NATO ein, weil sie eine Entwicklung einzuschlagen verspricht, die in der außenpolitischen Elite des Landes am wenigstens kontrovers ist: die NATO als außen- und sicherheitspolitisches Diskussionsforum?

Ein Entweder–Oder kann und muß ausgeschlossen werden. Bei einer Reihe von Themen bleiben die USA der einzige Gesprächs- und Verhandlungspartner. Dazu gehören Fragen der strategischen Parität, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie der militärischen Präsenz Washingtons in der zentralasiatischen Region. Im Fall Georgiens war es dagegen nicht offensichtlich, warum hier die USA und nicht die NATO Ausbildungsaufgaben in der georgischen Armee übernahmen. Jede russische Regierung muß sich, zumal wenn sie den im eigenen Lande erhobenen Ansprüchen auf fortdauernde Weltgeltung gerecht werden will, mit der Dominanz der USA auseinandersetzen – einer Macht, die über nahezu alle Möglichkeiten verfügt, nur auf sich gestellt zu handeln. Dieser Machtkonstellation mit dem Konzept einer multipolaren Weltordnung zu begegnen scheint zumindest für eine überschaubare Zukunft nicht mehr als eine realistische Option betrachtet zu werden.

Profitiert von einem Bedeutungswandel der NATO ein russisch-amerikanischer Bilateralismus? Oder,

anders gefragt, kann eine russische Westpolitik damit rechnen, im Verhältnis zu den USA die wirtschaftlichen, aber auch stabilitätspolitischen Ziele zu erreichen? Das Verhältnis müßte dann eine Qualität aufweisen, wie sie zumindest auf der programmatischen Ebene gegenüber Westeuropa im Abkommen über Partnerschaft und Kooperation mit der EU von 1997, der Gemeinsamen Strategie der EU für Rußland vom Juni 1999 und der bereits unter Putin formulierten russischen Antwort darauf vom November angestrebt werden.

Die Fragen sind weder einfach zu bejahen noch rundweg zu verneinen. Es lassen sich jedoch einige Faktoren benennen, die in die eine oder andere Richtung wirken. Dazu zählt vor allem die Frage, ob und inwieweit die USA – die Kontinuität der von Putin repräsentierten Westpolitik seines Landes einmal vorausgesetzt – ein jederzeit kalkulierbarer Partner Moskaus sein können. Eine positive Antwort müßte von der Erwartung ausgehen, daß das gegenwärtige Erscheinungsbild amerikanischer Politik, auf dem Merkmale eines Unilateralismus nicht zu übersehen sind, nicht von Dauer ist, und die USA – etwa nach einem Wechsel der Administration – wieder verstärkt in multilaterale Handlungszusammenhänge zurückkehren.

Die nach 1990 eingetretenen Veränderungen betreffen die Beziehungen der USA zu Rußland ebenso wie zu den atlantischen Bündnispartnern. Natürlich war es nicht zwingend, daß die USA den Krieg gegen Afghanistan weitgehend an der NATO vorbei vorbereitet und geführt haben. Ebenso wenig zwingend war es aber auch, sich stärker auf das Bündnis abzustützen. In Zeiten der Ost-West-Konfrontation war eine ähnlich offene Entscheidungssituation gegenüber unterschiedlichen Optionen nicht gegeben. Heute kann amerikanische Politik vor dem Hintergrund einer internationalen Machtkonstellation handeln, in der die USA zu einer Größe geworden sind, die so bald keine Entsprechung haben wird.

Die unilateralistischen Neigungen der USA sparen Rußland aller Voraussicht nach nicht aus. Die einseitige Kündigung des ABM-Vertrages in einer Phase, die von einem antiterroristischen Bündnis mit den USA geprägt war, ist dafür ebenso ein Hinweis wie die Forderung Außenminister Igor Iwanows im Juli, Alleingänge der USA zu stoppen. Die strukturellen Bedingungen schließen angesichts der Ungewißheit über die künftige Rolle Chinas eine russische Option amerikanischer Politik nicht aus, machen sie jedoch nicht zu einer unausweichlichen Notwendigkeit. Auch

die vielfältige Zusammenarbeit zwischen Rußland und den USA bei militärischen sowie bei Geheimdienstaktionen nach dem 11. September 2001 zeigt, daß es nicht um ein Entweder–Oder geht. Ein Beleg für dauerhaft verlässliche Bereitschaft der USA zur Kooperation mit Rußland sind die Erfahrungen der letzten Monate nicht. Russische Politik, die auf eine Westorientierung des Landes setzt, wird diesen Unsicherheitsfaktor immer in Rechnung stellen.

Zusammengefaßt: Die amerikanische Politik agiert unter den Bedingungen einer Konstellation, die sie zwar mit herbeigeführt hat, die sie aber nicht nach Belieben verändern kann. Die Schlußfolgerung aus dieser Lage lautet, daß eine zyklische Entwicklung, wie sie im Bereich der Ökonomie beobachtet wird, aufgrund fehlender analoger Gesetzmäßigkeiten auf das Außenverhalten der USA nicht übertragen werden kann. Für die Erwartung, daß sich in Fortsetzung amerikanischer Politik des vergangenen Jahrhunderts multilaterale Offenheit und regressiver Unilateralismus abwechseln, gibt es derzeit keine erkennbare Grundlage.

Unterstrichen wird die machtpolitische Konstellation durch den Sachverhalt, daß auch Rußland – in einem ungleich größeren Ausmaß als die europäischen NATO-Mitglieder – mit einer rüstungstechnologischen Überlegenheit der USA konfrontiert ist, die es so bald, wenn überhaupt, nicht aufholen kann. Der Afghanistan-Krieg hat das drastisch demonstriert, auch wenn man die unterschiedlichen Bedingungen im Vergleich zu den Jahren der sowjetischen Okkupation und ihres Scheiterns im Auge hat. Ein russisch-amerikanischer Bilateralismus, der auf seiten der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen treffenden Eliten Moskaus in der Absicht erstrebt wird, etwas von der eingebüßten Weltgeltung zurückzugewinnen, stünde zumindest angesichts des schwachen militärischen und rüstungspolitischen Fundaments auf schwankendem Boden.

Möglicherweise wichtiger und auf unbestimmte Zeit unsicherer noch als die materiellen Voraussetzungen für längerfristig angelegte Kooperationsbeziehungen dürfte die politische Bereitschaft sein, sich auf eine gemeinsame sicherheitspolitische Zukunft einzulassen. Das ist dann keine Frage, ob Rußland auch weiterhin in der Lage sein wird, sich mit kleineren Kontingenten an Aufgaben wie auf dem Balkan zu beteiligen. Daran ist nicht zu zweifeln. Die größere Kooperationshürde ist die politische und gesellschaftliche Entwicklung Rußlands und die Rolle, die die bewaffneten Einheiten in diesem Prozeß spielen.

Die ESVP – der bevorzugte Partner?

Man muß nicht die multipolare Weltsicht Primakows teilen, um den Regierungen in Moskau die Neigung zu unterstellen, lieber näher an Europa heranrücken zu wollen als an die USA. Jedenfalls ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das Interesse russischer Politik, daß sich Europa von den USA sicherheitspolitisch emanzipiert, größer als in den Jahrzehnten der Bipolarität. Nahezu drei Jahrzehnte lang gab es zumindest faktisch ein sowjetisches Stabilitätsinteresse in und für Europa, das letztlich nur gemeinsam mit den USA eingelöst werden konnte. Das erklärte Ziel, die USA aus Europa hinauszudrängen, erfüllte vor allem einen propagandistischen Zweck. Die freilich unausgesprochene Hoffnung sowjetischer Politik mußte es sein und war es wohl auch, daß die USA Europa nicht verlassen, sollte das eigene Lager nicht destabilisiert und die Kontrolle über das geteilte Deutschland nicht gefährdet werden. Beides beruhte auf einer massiven militärischen Präsenz, für die nicht zuletzt das amerikanische Gegenüber jenseits der Elbe als Rechtfertigung diente. Das in bezug auf Europa gemeinsame Stabilitätsinteresse hat vor über zehn Jahren seinen Gegenstand verloren. Ein atlantisches Disengagement wäre heute aus der Sicht insbesondere großer Teile der militärischen Elite Rußlands ein sicherheitspolitischer Zugewinn ohne nachteilige Nebenwirkungen.

Ist damit (West-)Europa für Rußland ein attraktiver Partner geworden, bzw. unter welchen Voraussetzungen könnte es einer werden? Wäre eine größere sicherheits- und langfristig möglicherweise auch verteidigungspolitische Eigenständigkeit Europas im Interesse russischer Regierungen oder nur so lange erstrebenswert, wie sie mehr Absicht als greifbare Realität ist? Oder, aus der Sicht einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Europas gefragt, sollte es zu einem besonderen Programmpunkt der ESVP werden, Rußland einzubinden?

Diese Fragen sind Gegenstand der abschließenden Erwägungen und Hypothesen:

- Eine stärkere sicherheitspolitische Eigenverantwortung und militärische Handlungsfähigkeit eröffnet Westeuropa potentiell einen größeren Entscheidungsspielraum gegenüber Beschlüssen amerikanischer Politik. Das käme zumindest den Teilen der russischen Führung entgegen, für die die NATO immer noch mehr Widersacher als Kooperationspartner und letztlich Instrument amerikanischer Interessen ist. Diese Einschätzung wird sich vermutlich sehr viel langsamer verändern, als die erwar-

tungsvolle Berichterstattung zum NATO-Rußland-Rat vorgibt. Nicht alles, was mit dem Etikett »historisch« versehen wird, markiert auch tatsächlich eine Zeitenwende in der internationalen Sicherheitsordnung.

- Die ESVP ist zwar auch aus russischer Sicht keine Alternative zur NATO; sie eröffnet aber zumindest in dem Maße die Möglichkeit sicherheitspolitischer Zweigleisigkeit, wie eine ESVP politisch und materiell Gestalt annimmt. Das, was sich die EU mit den Petersberger Aufgaben vorgenommen hat, ist aufgrund seiner militärischen Größenordnung und zunächst einmal (noch?) geographisch begrenzten Perspektive kooperationsgeeigneter als eine Allianz, an die einerseits globale Erwartungen gerichtet werden, deren Zukunft als ein geschlossen handelndes militärisches Bündnis andererseits zunehmend in Frage gestellt wird. Europa kann für Rußland zu einer Entlastung seines auf lange Sicht ungleichgewichtigen Verhältnisses zu den USA werden, und Europa kann einen Beitrag zur sicherheitspolitischen Sozialisation Rußlands leisten.
- Eine außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigere EU verringert ihre Attraktivität als Partner bei der wirtschaftlichen Modernisierung Rußlands nicht, sondern vergrößert sie. Darauf bezieht sich die an die EU gerichtete Frage, wie Rußland etwa bei der Wahrnehmung von Petersberger Aufgaben mit dem Ziel und im Interesse seiner sicherheitspolitischen Einbindung entgegengekommen werden kann. Gefragt ist eine – im übertragenen Sinne – angebots-, nicht nur eine nachfrageorientierte Politik. Mit anderen Worten, der Maßstab für eine sicherheitspolitische Annäherung Rußlands an die EU ist nicht allein, was in Moskau gewollt wird, sondern was eine gemeinsam handelnde EU im Verhältnis zu Rußland anstrebt. Je weniger wahrscheinlich es ist, daß die NATO auch in Zukunft ihre Monopolstellung in bezug auf sicherheitspolitische Bedürfnisse Europas wahrnimmt, um so dringlicher wird es für Europa, Rußland möglichst vielfältig sicherheitspolitisch zu beteiligen. Wenn es eine zögerliche Europapolitik Rußlands und gelegentliche Hinweise auf Konturen eines russisch-amerikanischen Duopols gibt, sind sie auch Reflex eines mitunter immer noch unklaren außen- und sicherheitspolitischen Profils der EU. Den Präferenzen des außenpolitischen Establishments Rußlands entsprechen bilaterale Beziehungen zu den USA jedenfalls nur bedingt und insoweit, wie es um die Wahrung strategischer Interessen geht.

- ▶ Eine größere sicherheitspolitische Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit der EU in der Folge rüstungspolitischer Anstrengungen ist aus russischer Perspektive allerdings – zumindest potentiell – von zweischneidiger Bedeutung: In militärischer Hinsicht verringert eine verbesserte militärische Ausstattung der europäischen NATO- und EU-Mitglieder die nahezu erdrückende Abhängigkeit Europas von den Entscheidungen amerikanischer Politik. Insoweit entspräche eine Erhöhung der Rüstungsausgaben der EU-Staaten einem russischen Interesse. Im Falle eines Konflikts bedeuten die militärischen Möglichkeiten Europas jedoch auch eine potentielle Stärkung der atlantischen Gemeinschaft. Diese Zweischneidigkeit ist im Interesse der europäischen Staaten; für Rußland ist sie eine unent-rinnbare Rahmenbedingung seiner Europapolitik.